



Osservazioni sullo schema di disegno di legge di contabilità e finanza pubblica

12 giugno 2025

- La Banca d'Italia ringrazia le Commissioni 5^a del Senato della Repubblica e V della Camera dei Deputati per l'invito a condividere in via informale, nell'ambito del gruppo di lavoro per la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, eventuali osservazioni sullo schema di disegno di legge redatto dal Ministero dell'economia e delle finanze.
- In linea di massima, lo schema configura un quadro di regole coerente con i requisiti minimi richiesti dal nuovo *framework* europeo. Di seguito si propongono alcuni spunti specifici, non esaustivi, avendo a riferimento i principi generali di "orientamento al medio termine", "trasparenza" e "prudenza", la cui importanza è stata argomentata in passato in questa sede¹.
- Un primo aspetto attiene ai **contenuti del Documento di finanza pubblica** (art. 11) e del **Documento programmatico di finanza pubblica** (art. 12):
 - L'obiettivo ultimo della nuova governance europea è che la dinamica del rapporto tra il debito e il PIL sia discendente con probabilità elevata nel medio termine. Nei due documenti andrebbe quindi fornito l'andamento stimato del debito pubblico non solo per l'anno della loro presentazione e per il successivo triennio – come previsto dallo schema di disegno di legge – ma almeno per il decennio successivo all'orizzonte dell'aggiustamento prefigurato nel Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSB). Infatti nel caso di evoluzioni inattese del quadro macroeconomico la dinamica del debito potrebbe essere diversa da quella prevista dal PSB pur nel rispetto della traiettoria di spesa netta.
 - Maggiori informazioni circa l'evoluzione del debito pubblico sarebbero peraltro utili anche sull'orizzonte quadriennale già previsto dal disegno di legge. In particolare, andrebbe stabilito esplicitamente che i documenti riportino i dettagli sulla composizione della cosiddetta "componente stock-flussi"

¹ Cfr. *Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, memoria della Banca d'Italia, Commissioni riunite 5^a del Senato della Repubblica e V della Camera dei deputati, Roma, 9 aprile 2024; *Note per l'intervento informale alla riunione gruppo di lavoro per la riforma della legge di contabilità*, Pietro Tommasino, Capo della Divisione finanza pubblica della Banca d'Italia, gruppo di lavoro per la riforma della contabilità nazionale costituito nell'ambito delle Commissioni 5^a del Senato della Repubblica e V della Camera dei deputati, Roma, 11 febbraio 2025.

- includendo informazioni quantitative chiare sugli obiettivi annui per le disponibilità liquide del Tesoro, per i proventi da dismissioni nonché sulle determinanti delle principali discrepanze attese tra i dati di cassa e quelli di competenza².
- Sia il Documento di finanza pubblica (DFP) sia il Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP) dovrebbero riportare per ogni anno dell'orizzonte di previsione tutte le informazioni elementari utili alla ricostruzione dell'indicatore di spesa netta, indicando separatamente: (a) la componente ciclica della spesa per disoccupazione; (b) le misure discrezionali dal lato delle entrate (con il dettaglio di quelle più rilevanti e indicazioni sui criteri utilizzati per la stima); (c) la spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dalla UE; (d) la spesa per i programmi della UE interamente finanziata dai fondi dell'Unione; (e) le misure *one-off*³.
 - Le voci del conto a legislazione vigente per tutto il quadriennio andrebbero riportate non solo nel DFP ma anche nel DPFP.
- Un secondo aspetto attiene alle **modalità di gestione di eventuali scostamenti** dal quadro programmatico dei conti.
 - Sembra assente dallo schema di disegno di legge un riferimento esplicito al "conto di controllo", ossia il conto dove, secondo la normativa europea, vengono accreditati o addebitati tutti gli scostamenti realizzati rispetto al percorso di consolidamento concordato con la Commissione e il Consiglio. Non vi sono pertanto né specifici obblighi informativi circa il conto, che invece andrebbe costantemente monitorato dal Parlamento, né indicazioni sulle modalità di attuazione dei meccanismi di correzione. Un meccanismo simile, sebbene con riferimento a scostamenti del saldo strutturale di bilancio dall'obiettivo di medio termine, è già previsto nella legge n. 243 del 2012 (art. 8), ma potrebbe anche essere rafforzato. Come già suggerito in passato⁴, si potrebbe ad esempio stabilire ex ante che una crescita della spesa netta a consuntivo significativamente più alta di quella programmata sia, in assenza di interventi compensativi alternativi, automaticamente almeno in parte compensata da modifiche di alcune voci di entrata o spesa in un arco di tempo prefissato.
 - Lo schema di disegno di legge si limita a prevedere la costituzione del fondo speciale "per la compensazione degli eventuali scostamenti dal percorso di spesa netta" (art. 25, comma 1, lettera d) e del fondo "per la compensazione di

² La rilevanza di quest'ultimo punto si può cogliere alla luce di quanto accaduto nel caso dei crediti di imposta del Superbonus. Il loro impatto per competenza sull'indebitamento netto e per cassa sul debito ha creato un'ampia discrepanza nella dinamica di queste due grandezze.

³ Cfr. *Audizione preliminare all'esame del Documento di finanza pubblica 2025*, testimonianza del Vice Capo del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia Andrea Brandolini, Commissioni riunite 5ª del Senato della Repubblica e V della Camera dei deputati, Roma, 17 aprile 2025.

⁴ Cfr. i documenti citati nella nota 1.

misure con effetti asimmetrici sui saldi di finanza” (art. 25, comma 1, lettera e). La loro dotazione verrebbe di volta in volta determinata dalla legge di bilancio. Di questi fondi, tuttavia, andrebbero chiarite le modalità di funzionamento.

- Andrebbe previsto l’obbligo, in alcuni casi, di inserire obiettivi per i conti pubblici anche in primavera, nel DFP (la formulazione attuale dell’art. 11 non lo contempla). Come già sottolineato, anche nel rispetto della traiettoria concordata della spesa netta possono esservi dinamiche inattese delle entrate, degli esborsi per interessi o della componente stock-flussi tali da determinare andamenti del rapporto fra il debito e il PIL difforni da quanto precedentemente atteso. Poter conoscere in modo tempestivo l’orientamento di intervento del Governo in queste circostanze attraverso un nuovo quadro programmatico sarebbe d’aiuto al Parlamento, agli operatori economici e alla trasparenza del dibattito.
- In terzo luogo **sarebbe opportuno allungare per tutte le materie (e anche per la sezione II della legge di bilancio) l’orizzonte delle relazioni tecniche e dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari** (cosiddetti “allegati 3”) delle manovre, indicando gli impatti sull’indebitamento netto e sul fabbisogno dei singoli interventi per ogni anno per almeno un quinquennio (artt. 14 e 23). Si faciliterebbe il confronto in termini di costi complessivi tra misure con impatti finanziari differenziati nel tempo e si disincentiverebbe l’adozione di piani in cui il consolidamento derivi da un semplice posticipo di spese oltre l’ultimo anno considerato. Resta fermo che, nel caso di interventi che comportino effetti finanziari significativi nel medio-lungo periodo, l’orizzonte temporale delle relative proiezioni debba essere sufficientemente esteso.
- Infine, lo schema di disegno di legge lascia sostanzialmente invariato **il ruolo dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio** (art. 9). Un maggiore coinvolgimento dell’UPB – che andrebbe accompagnato da un ampliamento delle sue risorse umane e finanziarie – sulla verifica delle dinamiche di bilancio tendenziali, delle quantificazioni delle più importanti misure discrezionali e dell’impatto delle principali riforme incluse nel PSB aumenterebbe la trasparenza, con probabili effetti positivi anche sui risultati di finanza pubblica.

